

La capacidad fiscal de los municipios como gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador. ¿Gestión tributaria o pereza fiscal?

Fiscal capacity from municipalities as autonomous decentralized governments in Ecuador. Taxing management or fiscal laziness?

Fernando Oyervide Tello *

foyervide@ups.edu.ec

Resumen

La gestión fiscal municipal entendida como la capacidad o potestad constitucional de generar ingresos tributarios es posible en nuestro país, pero en la realidad esta potestad en la mayoría de municipalidades se realiza a medias, privándose de registrar mayores ingresos afectando a la obra pública, es decir, no lograr indicadores óptimos de gestión financiera y de ejecución, por lo cual es necesario contar con herramientas de seguimiento para la evaluación de la gestión pública.

Palabras clave

Tributos, ingresos fiscales, gestión tributaria, municipios, finanzas públicas.

Abstract

The municipal tax management when it is conceived as the capacity or constitutional power to generate tax income, is achievable in our country, however in fact, this power is incompletely performed by most municipalities, depriving themselves of more income and therefore more public work. In simple words, failing to achieve optimum levels of financial and performance indicators. For this reason it is necessary to have some monitoring tools in order to evaluate public management.

Key words

Tributes, fiscal incomes, tax management, municipalities, public finance.

Forma sugerida de citar: Oyervide, Fernando. 2012. "La capacidad fiscal de los municipios como gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador. Gestión tributaria o pereza fiscal", en: *Revista Retos*, Año 2, Núm. 3, pp. 95-104. Quito: Editorial Abya Yala.

* Master Internacional en Hacienda Pública y Administración Financiera. Docente de la Universidad Politécnica Salesiana

Introducción

En Ecuador, desde el mes de octubre del año 2010, está vigente el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Descentralización (COOTAD), cuerpo legal que regula a los gobiernos autónomos descentralizados GADs, y en lo referente a los recursos financieros; establece como norma general y en concordancia con lo previsto en la Constitución, que “los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y, como parte del Estado, participarán de sus rentas, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad interterritorial” (COOTAD, Art.163). Además, deben respetarse los criterios como “las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente a fin de alcanzar el buen vivir de la población, procurando la estabilidad económica. Los gobiernos autónomos descentralizados observarán reglas fiscales sobre el manejo de los recursos públicos, de endeudamiento y de la cooperación, de acuerdo con la ley que regule las finanzas públicas e incorporarán procedimientos eficaces que garanticen la rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre el uso y manejo de los recursos financieros” (COOTAD, Art.164).

La Constitución en el artículo 272 establece que el financiamiento de los Gobiernos Autónomos esta-

rará en función de varios criterios, así como:

1. Tamaño y densidad de la población.
2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.
3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.

La Constitución del Estado en su Art. 286, establece el Principio de Sostenibilidad fiscal, o como comúnmente se lo denomina Regla de Oro, además establece restricciones para el financiamiento público, en especial a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Es bien sabido que el endeudamiento público es una forma de financiación del Presupuesto del Estado, y debe ser dirigido como un instrumento de desarrollo, para esos fines debiendo respetarse un nivel de endeudamiento y de stock de deuda, así como, el equilibrio presupuestario.

La falta de lineamientos sobre el financiamiento y la gestión fiscal, así como del endeudamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, puede provocar un proceso de desfinanciamiento o sobreendeuda-

miento que afecta a las finanzas nacionales.

En la nueva constitución del 2008 en nuestro país con el fin de mejorar los niveles de ejecución de los ingresos propios, incorpora una nueva variable para la distribución de los recursos, siendo el esfuerzo fiscal necesario para cada uno de los gobiernos descentralizados, es decir, premia la generación de recursos propios con una mayor participación de los recursos del Estado.

En función de los principios constitucionales el COOTAD en el Art. 5, establece que los gobiernos autónomos descentralizados (GADs) tienen autonomía financiera, es decir, la autonomía como concepto se ve expresada en el derecho de recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General del Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la Ley.

El país ha avanzado en materia de transferencias a los gobiernos subnacionales no solo existe mayor transparencia y eficiencia en su distribución, sino que los montos han ido aumentando a favor de los GADs. El desafío, sin embargo, está en la generación de los recursos propios a los que se refiere la Constitución. Históricamente los gobiernos municipales y provin-

ciales han tenido pocos incentivos para la generación de recursos propios, por el contrario, la normativa promovía mecanismos perversos de redistribución de las rentas, que premiaban a los menos eficientes. Con la Constitución del 2008 se incorpora el criterio de esfuerzo fiscal y administrativo, como una manera de estimular a que las administraciones locales se esfuercen por generar recursos propios y administrar sanamente sus finanzas; finanzas públicas que en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente, a fin de alcanzar el buen vivir de la población procurando la estabilidad económica. “Los gobiernos autónomos descentralizados observarán reglas fiscales sobre el manejo de los recursos públicos, endeudamiento, cooperación, de acuerdo con la ley que regule las finanzas públicas e incorporarán procedimientos eficaces que garanticen la rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre el uso y manejo de los recursos financieros” (COOTAD, Art. 164).

El COOTAD en el art. 195 define al término Capacidad Fiscal: “Consiste en comparar la generación efectiva de ingresos propios de cada gobierno autónomo descentralizado con su capacidad potencial incentivando el esfuerzo fiscal, con excepción de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales en los que este criterio no aplica. Se conceptualiza al esfuerzo fiscal (EF)

como la relación porcentual entre la “recaudación efectiva” del GAD sobre el “potencial de recaudación”

Históricamente los gobiernos subnacionales han registrado altos niveles de dependencia de las transferencias del Gobierno Central. Para el año 2009, el porcentaje promedio de dependencia a nivel municipal alcanzaba el 86,7% y a nivel provincial el 91,3%. El indicador de dependencia considera como numerador a las transferencias corrientes, de capital, y en el denominador a los ingresos totales sin considerar las fuentes de financiamiento.

Como podemos apreciar, el esfuerzo fiscal es una metodología nueva en nuestro país, de tal manera que se establece un plazo de dos años para que las instituciones públicas encargadas de las finanzas (Ministerio de Finanzas, SENPLADES) establezcan la metodología para el cálculo del potencial de recaudación para los gobiernos autónomos descentralizados, así como cuentas del PIB a nivel territorial a fin de determinar la capacidad fiscal de los gobiernos autónomos descentralizados.

Es decir, los GADs están a la espera hasta el mes de octubre del año 2012 para contar con información y sistema de medición. Por tanto, esta investigación busca generar una línea base de criterios y de indicadores que signifiquen un método de evaluación de los GADs en el país, como insumo particular a la planificación de los territorios.

Resultado del análisis de los presupuestos de ingresos de los municipios del país y la medición mediante indicadores de gestión fiscal y tributaria

La investigación busca como objetivo principal establecer el nivel de gestión financiera y fiscal que los municipios del país han logrado en los últimos años, con el fin de establecer recomendaciones y de ser el caso sugerir políticas a largo plazo, que pretende mejorar los niveles e indicadores básicos de gestión financiera y tributaria, para lograr una medición estándar entre los gobiernos municipales autónomos descentralizados.

Para el análisis clasificó en función al número de habitantes, resultando en seis estratos o grupos de municipios. La categorización fue utilizada por el Banco del Estado, para el análisis de las municipalidades.

De los 218 Municipios del país se agruparon en seis estratos claramente definidos y conformados de la siguiente manera según información censal al año 2009:

Cuadro 1: Estratificación por población de los municipios

Luego de la estratificación de los municipios del país, se procedió a evaluar la fortaleza tributaria partiendo del análisis horizontal y vertical de los estados financieros básicos de estas entidades públicas, como son el estado de resultados y balance general. Para la evaluación financiera se estableció los indicadores básicos,

adicionando el indicador de autonomía tributaria que relaciona los ingresos tributarios, entradas propias y con los ganancias totales, es decir, restando los ingresos de transferencia, con lo cual obtenemos un indicador neto de la gestión tributaria de cada GADs, el esfuerzo fiscal de cada Municipio y su comportamiento en el lapso de los años 2007 al año 2009.

Análisis y resultados

De la revisión efectuada podemos concluir que aquellos Municipios de zonas de baja población (menos de 50.000 habitantes) no generan suficientes ingresos para cubrir las remuneraciones de los funcionarios de dicha institución. Esta situación se debe a estructuras no adecuadas de personal, o definitivamente a una muy baja gestión en la generación de recursos propios. En el 2008 se observa una mejora en los tres estratos involucrados, pero el indicador vuelve a caer para el 2009 incluso por debajo del obtenido al 2007 en el caso de los Municipios de los estratos uno y dos.

Por su parte, los municipios con una población mayor a 50.000, cubren prácticamente en todos los años de análisis sus gastos de personal, incluso municipios como el de Machala. Cuenca, Quito y Guayaquil exceden considerablemente la cobertura sobre los gastos en remuneraciones, sin embargo, el indicador se observa con tendencia decreciente. Hay que recordar que en 2008 un año electoral, muchos de estos rubros se vieron

fuertemente afectados sea por el orden del numerador como del denominador.

En cuanto a la capacidad de los municipios para cubrir los gastos corrientes (remuneraciones, servicios, intereses de deuda, etc.) a través de sus ingresos tributarios y no tributarios, en el período de análisis puede ser calificada de baja para los tres primeros estratos, pues apenas alcanza a cubrir el 40% – 45% del gasto corriente, pese a que en el año 2008 el indicador mejora al 50% y hasta 57% en los más pequeños estratos, este dato no es sustentable puesto que disminuye nuevamente al 2009.

En cuanto al segundo grupo de Municipios, la cobertura de los gastos corrientes únicamente en el caso de Quito y Guayaquil supera el 200%, no obstante en el estrato cinco algunas entidades como las de Machala, Sta. Elena, Cuenca, entre otras también tienen indicadores adecuados, superiores al 100%, dada su condición poblacional sus datos se licúan con los demás pertenecientes a este estrato.

En el caso del cuarto estrato, en promedio obtiene un indicador del 61% al 2009 pero asimismo algunos casos como Samborondon, Azogues, Rumiñahui y Salcedo también registran coberturas sobre el 100%. Es evidente que a medida que existe un mayor nivel poblacional, el indicador tiende a mejorar y en términos muy técnicos significá que aquellos municipios con indicadores superiores al

70% tienen alta capacidad para responder con su gestión propia frente a sus gastos de corto plazo.

El indicador de autonomía refleja la baja representatividad que tienen los ingresos propios frente a los ingresos totales del presupuesto de los GADs con población menor a 50.000 habitantes, la cifra fluctúa entre el 6 y 8% demostrando una vez más la baja gestión de los municipios para la generación de recursos propios técnicamente concebidos. La tendencia general de esta relación es decreciente incluso en los estratos cuatro y seis. En este último se observa un fuerte incremento del ingreso total vía el rubro fuentes de financiamiento que crecen alrededor del 38 y 48% en el período analizado, no deja de ser interesante el rubro de transferencias de capital que también tienen un crecimiento del 14% y 21% mientras que los ingresos propios tuvieron una reducción del 4% del 2007 al 2008 y un crecimiento bajo del 3% del 2008 al 2009.

En el estrato cinco, la autonomía está marcada por el crecimiento de los ingresos propios básicamente por el incremento del rubro “tasas” que sube en 58% del 2007 al 2008 y en un 19% al 2009; y del rubro “rentas por inversiones financieras” que suben al 2009 en un 379%. Por el lado del denominador, se refleja un crecimiento de los ingresos por fuentes de financiamiento que llega al 26% en el 2009.

Mucho más delicado es el indicador de autosuficiencia tributaria, puesto que los ingresos tributarios escasamente llegan a representar el 6.5% del ingreso total en el caso de los primeros cuatro estratos, durante los tres años de análisis. Esta situación se verifica cuando se observa la elevada dependencia financiera de estas organizaciones frente a las transferencias corrientes y de capital (63%-78%), no obstante, existe una tendencia decreciente en casi todos los estratos, debiendo mencionar el caso del estrato seis donde en el 2009 se incrementa el indicador, aunque sigue siendo manejable puesto que está alrededor del 40%, mientras los ingresos tributarios generan el 23.5% del ingreso total, porcentaje muy superior al registrado para los primeros estratos y superior en seis puntos porcentuales sobre el estrato cinco.

Bajo estas consideraciones es evidente que los municipios más grandes han desarrollado una mejor estrategia tributaria que paulatinamente les permite reducir su dependencia y tener mayor eficiencia en la gestión de los recursos.

Efectuando un análisis más específico, en los estratos uno, dos y tres, los ingresos propios representan hasta el 50% de los ingresos corrientes, es decir, que el rubro del presupuesto respectivo está compuesto en partes relativamente iguales tanto por recursos de gestión propia como por ingresos de transferencias corrientes.

En cuanto a los municipios con población superior a los 50.000 habitantes, tal como ya lo habíamos mencionado en puntos anteriores, registra paulatinamente una mayor representatividad de los ingresos propios. El estrato cuatro tiene una composición 60 – 40% (ingresos propios vs. transferencias corrientes), mientras el estrato cinco presenta una tendencia creciente en el indicador analizado que va desde el 69% al 74% con mucha mayor fortaleza. El estrato seis exterioriza un indicador del 91.5%, es decir, que por cada cien dólares de ingresos corrientes noventa y uno y medio son obtenidos por gestión propia a través de tributos, tasas, arriendos, etc., situación permite tener una mejor alternativa de maniobra ante eventualidades de corto plazo.

Si aplicamos los indicadores más ácidos (autoeficiencia financiera tributaria), permite evaluar el tema que nos compete “la gestión tributaria” analizando primero las entidades más pequeñas. En el año 2007 apenas el 26% del ingreso de corto plazo estuvo generado por la gestión tributaria, mejorando el indicador hasta el 39.8% en el 2009, se produjo un progreso incluso cuando la reducción general en los ingresos entre el 2008 y 2009 afecta proporcionalmente más a los ingresos corrientes antes que a los tributarios, pues este último sufre una reducción del 9,26% mientras que los ingresos propios bajan en 13,22% y las trans-

ferencias corrientes en 17.8%; siendo importante recordar que en este estrato los ingresos tributarios representan hasta el 80% de los ingresos propios al año 2009 mientras al 2007 representaban el 52%.

En los estratos dos y tres el comportamiento de estas variables es muy similar, pero es importante destacar que la representatividad de los ingresos tributarios sobre los ingresos propios es menor siendo del 77% y 75% respectivamente.

En el estrato cuatro, los ingresos tributarios representan prácticamente el 50 del ingreso corriente al 2009 reflejando un incremento de diez puntos desde el 2007. Este crecimiento durante tres años de análisis es evidente si comparamos contra el ingreso propio, puesto que los tributos generaban el 65% del ingreso propio al 2007 mientras al 2009 suben al 82%.

En el estrato cinco, los ingresos tributarios llegan al 2009 generando un 60% de los ingresos corrientes, y un 81% de los ingresos propios mostrando claramente la tendencia actual de una política tributaria de mayor soporte a la actividad financiera municipal. Es importante mencionar que por ejemplo en este último ratio, hay municipios que reflejan mayores indicadores de gestión tributaria, es el caso de Sto. Domingo, Machala, entre otros.

En el estrato seis dada la tendencia antes anotada, los ingresos tributarios al 2009 representan 76% de los

ingresos corrientes, es decir, diecinueve puntos porcentuales por encima del indicador al 2007; mientras que frente a los ingresos propios representan el 84% frente al 62% registrado en el 2007. Es importante mencionar que la gestión de los municipios de Quito y Guayaquil refleja gestión en el ámbito tributario pero como consecuencia básicamente de la concentración poblacional que registra, al tratarse de los principales polos de desarrollo económico del país.

Otro análisis importante en las finanzas públicas es verificar el cumplimiento de los límites de endeudamiento o regla de oro, que en términos generales se puede comentar que los municipios del país, tienen un bajo nivel de crédito público, actualmente el financiamiento público no está basado en crédito público. Esto denota la gran diferencia que existe entre las ciudades denominadas grandes como Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato en la calidad de servicios públicos, en relación con otras ciudades pequeñas que dependen exclusivamente de transferencias del Estado.

Son varios los mecanismos que se deben tener en cuenta en un modelo de medición de la gestión fiscal. La creación de indicadores de gestión y de control del impacto en el presupuesto del servicio de la deuda, nos llevarían a tomar correctivos de manera oportuna, evitando que al final de un periodo de administración ejecutiva de un gobierno local

o al final de un ejercicio fiscal existan crisis financieras que afecten al siguiente ejercicio económico o la siguiente administración de la municipalidad.

Conclusiones y recomendaciones

En función de los indicadores se puede colegir, que los municipios del país, independientemente de su estrato poblacional, no generan recursos propios y dependen en la mayoría de transferencias del Estado, tampoco generan políticas de endeudamiento y se encuentran dentro de los límites de endeudamiento, pero también es cierto que el crédito público no es un instrumento utilizado por las administraciones locales como un medio efectivo de ingresos financieros.

El esfuerzo fiscal, consagrado en la Constitución como mecanismo de transferencia y de medición de la eficiencia de los GADs, debe verse reflejado en las políticas de gestión de las administraciones municipales.

Sistema de información gerencial de la finanzas públicas municipales

Dentro del proyecto de investigación “Medición de la Capacidad Fiscal de los Municipios como Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador”, se ha levantado datos, información numérica y presupuestaria de los distintos organismos del sector público. Datos que han procesado y han sido almacenados en una hoja de cálculo Excel.

Esta situación ha generado la necesidad de realizar el análisis y de diseño de un “Sistema de Información Gerencial de la Finanzas Públicas Municipales” que mejore las tareas de ingreso de datos desde distintos puntos del país existiendo múltiples usuarios, además de realizar el almacenamiento y procesamiento centralizado, que a su vez, permite la generación de reportes que difunda indicadores para los distintos usuarios en el país, usando como medio tecnológico el internet, además aprovechar al máximo el uso de las tecnologías de la información y comunicación TIC's, con lo cual tendremos las siguientes ventajas o beneficios:

- Hace la comunicación mucho más sencilla entre los distintos usuarios, que podrían ser funcionarios municipales de los distintos gobiernos autónomos.
- El seguimiento de la información a tiempo real es posible a través del Internet.
- Compartir el conocimiento generado, acceso público a la información y por ende democratización de los resultados de la gestión pública.
- Evitar pérdida de tiempo recopilando nueva información, al disponer de una base de datos, se puede compartir y definirse como los datos oficiales para futuros proyectos.
- Impulso a la creación de grupos de trabajo e investigación debido a la facilidad para encontrar y manipular la información ya producida.
- Aumento de la productividad gracias a la liberación de tiempos en búsqueda y generación de información repetida. Esto permitirá disminuir costos de futuros proyectos siempre y cuando exista una descripción detallada de los datos a almacenarse en el sistema.
- Flexibilidad para adaptarse a nuevas necesidades que se presentan. Se trabajará sobre un sistema informático que le permite ser escalable a través de módulos que podrán ser interoperables para intercambio de información con distintos organismos del sector público.
- La generación de un “sistema de información gerencial de las finanzas públicas municipales”, permitirá tratar indicadores de gestión de los Municipios además y que sugiero implementar con el fin generar alertas a las entidades de control, a entidades financieras para los procesos de evaluación, a la ciudadanía en general para lograr la veeduría ciudadana, a las universidades como establecer vínculos con la sociedad mediante la sugerencia de estudios de políticas de gestión del territorio y de las finanzas públicas.

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ALARCÓN GARCÍA, Gloria. (1995). *Autonomía Municipal, Autonomía Financiera*. Madrid: Civitas.
- ALMEIDA, María Dolores y Carlos Uribe. *Modelo de Equidad Territorial. Una Aplicación al caso de Ecuador*. XXII Seminario Regional de Política Fiscal ILPES-CEPAL. Santiago de Chile: 26 al 29 de enero de 2010.
- ARGULLOL MURGADAS, Enric. (2004). *Federalismo y autonomía*. Barcelona: Ariel.
- AUBY, Jean-Bernard. (2001) "Globalización y descentralización", en *Revista de Administración Pública*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, septiembre/diciembre.
- CERTO, Samuel C. (2001). *Administración Moderna*. Bogotá: Prentice Hall, Octava Edición.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. (2006). *El buen Gobierno y la buena Administración de instituciones públicas*. Madrid: Aranzadi.
- CEPAL-PNUD. (2001). *El financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL – PNUD.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR
- CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN
- CÓDIGO ORGÁNICO DE FINANZAS PÚBLICAS.
- DROMI, Roberto. (2007). *Ciudad y Municipio. Gerenciamiento y Gobernabilidad Local*. Buenos Aires: Hispania libros.
- OYERVIDE TELLO, Fernando. (2004). *El rol de la tributación dentro del proceso de descentralización del Estado en Ecuador*. Memoria de las VI Jornadas de Derecho Tributario. Cuenca-Ecuador.

Fecha de recepción: 01/05/2012. Fecha de aceptación: 29/05/2012.